

Diskussion

Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes

Von Horst Tomann

Unter Ökonomen hat sich die kritische Diskussion der Wohnungsmarktpolitik in den vergangenen Jahren vor allem auf das Mietrecht und den darin verankerten Kündigungsschutz des Mieters konzentriert. So hat *Mackscheidt* in dieser Zeitschrift die investitions-hemmende Wirkung des Kündigungsschutzes damit begründet, daß die Vergleichsmietenregelung, die den Kündigungsschutz absichert, „heute ähnlich wie ein Höchstpreis“ wirke¹. Ausführlicher hat *Eekhoff* dieses Argument auf seine neoklassische Wurzel zurückgeführt². Im folgenden wird zu zeigen versucht, daß diese Beiträge aus ökonomischer Sicht einer Kritik nicht standhalten, weil sie die Rolle staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt markttheoretisch nicht angemessen erfassen.

I.

Nach der Vergleichsmietenregelung kann der Vermieter nur eine Mieterhöhung bis zum üblichen Entgelt für vergleichbare Wohnungen verlangen. Damit wird eine bewegliche Preisobergrenze definiert. Die Entwicklung der Mieten für neugebaute Wohnungen und die Entwicklung der bei Mieterwechsel vereinbarten Mieten, deren Höhe im freifinanzierten Wohnungsbestand keiner Beschränkung unterliegt, bestimmen den Spielraum für Mieterhöhungen im übrigen Bestand. Darüber hinaus wird gleichsam eine Standardisierung der Wohnungen vollzogen, die eine Rentenabschöpfung durch den Vermieter verhindert oder doch zumindest erschwert.

Da die Struktur der Vergleichsmietenregelung Mieterhöhungen zuläßt, kann man zwar, wie es *Mackscheidt* offensichtlich intendiert, die Flexibilität dieser Regelung in Frage stellen, eine prinzipiell investi-

¹ *Mackscheidt* (1982), 125.

² *Eekhoff* (1981), 70.

tionshemmende Wirkung des Kündigungsschutzes läßt sich auf diese Weise aber nicht begründen. Mackscheidt überzeugt daher nicht, wenn er die „fatale Eigenschaft“ von Höchstpreisen, „die natürliche Entfaltung des Angebots partiell einzuschränken oder gänzlich zu verhindern“³, auf die Vergleichsmietenregelung bezieht. Denn er bleibt den Nachweis schuldig, daß Mieterhöhungen faktisch in einem Ausmaß unterbunden werden, das die Investitionsbereitschaft der Vermieter tangiert.

Eekhoff sieht eine theoretische Begründung für die investitionshemmende Wirkung des Kündigungsschutzes — im Vergleich zum nicht-regulierten Markt — darin, daß mögliche Erträge aus einer künftigen Umwidmung des Objekts nicht realisiert werden können, solange der Mieter nicht kündigt. Darüber hinaus ist es während der Laufzeit eines Mietvertrages schwierig, Lagerrenten abzuschöpfen, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorhergesehen werden, sowie spezielle Präferenzen der Mieter oder auch ihre Immobilität auszubeuten. Dies wird im neoklassischen Investitionskalkül dadurch zum Ausdruck gebracht, daß der Erwartungswert einer Investition in Wohnbauten im Verhältnis zum Risiko sinkt. Ein neoklassischer Investor wird daher für den Kündigungsschutz eine Risikoprämie verlangen, die sich — im Vergleich zu einem nichtregulierten Markt — in höheren Anfangsmieten und höheren Mieten bei Neuvermietung niederschlägt. Zu einem Rückgang der Investitionstätigkeit im Mietwohnungsbau führt dies, wenn bei den Vermietern die Erwartung vorherrscht, daß ein entsprechender Risikoaufschlag bei Neuvermietung nicht durchsetzbar ist.

Zu fragen ist, ob das neoklassische Investitionskalkül das Unsicherheitsproblem angemessen erfaßt. *Eekhoff* führt Unsicherheit nur insofern explizit in sein Modell ein, als der Zeitpunkt der Kündigung durch den Mieter ungewiß ist. Im übrigen werden aber sowohl die Mieten in einem nichtregulierten Markt („Marktmieten“) wie auch die Mieten bei Kündigungsschutz als ein Strom erwarteter Erträge betrachtet, deren Risikograd sich nicht unterscheidet.

Diese Annahme erscheint schon deshalb fragwürdig, weil in beiden Fällen unterschiedliche Marktbedingungen vorliegen. So lassen sich zwar auf einem nichtregulierten Wohnungsmarkt, auf dem die Steuerungsfunktion allein dem Preismechanismus überlassen ist, zusätzliche Erträge realisieren (durch Umnutzung, Rentenabschöpfung usw.), dies ist aber auch mit einer größeren Häufigkeit des Mieterwechsels und den damit verbundenen Risiken des Ertragsausfalls, der Such- und Informationskosten, allgemein der Kosten des Tatonnement verbunden.

³ *Mackscheidt* (1982), 125.

Darüber hinaus lassen die geringe Elastizität von Angebot und Nachfrage auf dem Mietwohnungsmarkt erwarten, daß es im Anpassungsprozeß zu starken Preisfluktuationen und entsprechenden Ertragschwankungen kommt⁴. Die Erhöhung des Risikos von Ertragschwankungen, die mit einer Erhöhung der Ertragerwartung einhergeht, wird aber von einem risikoscheuen Investor vergleichsweise hoch bewertet. In der ex-ante Betrachtung kann daher die Vergleichsmiete als eine Institution angesehen werden, die — für sich genommen — den Gegenwartswert einer Wohnungsbauinvestition erhöht, weil sie nicht nur die Ertragerwartung, sondern auch das Ertragsrisiko des Vermieters verringert.

Eine zweite Frage betrifft die Grundlage des neoklassischen Investitionskalküls selbst. Durch den Kündigungsschutz für Mieter werden dem Vermieter vor allem solche künftigen Ertragschancen verwehrt, deren Eintritt zum Investitionszeitpunkt in einem wirklichen Sinne ungewiß ist, so daß sie nicht mit bestimmten — wenn auch geringen — Wahrscheinlichkeiten kalkuliert werden können. Ein typisches Beispiel ist die unvermutete Lagerente oder auch plötzlich auftretende Knappheitsrenten für bestimmte Wohnungstypen. Es ist fraglich, ob die Möglichkeit solcher Ertragschancen überhaupt in das Investitionskalkül eingeht. Der Kündigungsschutz weist das Risiko, daß sich der Mietwohnungsbau aus solchen Gründen *nachträglich* als eine Fehlinvestition erweist, jedenfalls als ein unternehmerisches, d. h. nicht versicherbares Risiko dem Investor zu. Insofern befindet sich der Investor in einer Situation wie auf dem übrigen Vermögensmarkt auch: Er kann sich nur unter Realisierung von Verlusten aus einer Investition lösen, die sich nachträglich als Fehlinvestition erweist, weil ihre Alternativkosten gestiegen sind.

Die Ursache für einen Rückgang der Investitionsbereitschaft im Mietwohnungsbau könnte jedoch darin liegen, daß ein Investor andere Zielerträge aus der Investition erwartet, die im neoklassischen Investitionskalkül nicht zum Ausdruck kommen, und diese Zielerträge durch die Vergleichsmietenregelung beeinträchtigt werden.

⁴ Empirische Evidenz dafür kann in der Bundesrepublik nur für den Zeitraum 1965 - 1971 nachgewiesen werden. In der Tat führte die schrittweise Liberalisierung des Wohnungsmarktes nach 1965 zu spektakulären Mietpreiserhöhungen. Zu Beginn der siebziger Jahre, als sich ein hoher Überhang an nicht vermietbaren bzw. unverkäuflichen neugebauten Wohnungen herausbildete, hätte der relative Anstieg der Mieten auch auf einem nichtregulierten Markt ein Ende gefunden, möglicherweise wären die Mieten (relativ) gesunken. So gesehen hat das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz (1971) und die Einführung der Vergleichsmiete aus der Sicht der Wohnungswirtschaft dazu beigetragen, die Mieten auf einem hohen Niveau zu stabilisieren.

Solche Investitionsmotive sind:

- (1) Das Halten von Wohnungseigentum zur persönlichen Alterssicherung,
- (2) die Realwertsicherung des Vermögens bei hohen Inflationserwartungen,
- (3) Erträge aus steuerlicher Abschreibung (Verlustzuweisung), die das Investitionskalkül verzerren,
- (4) die Spekulation auf lagebedingte Bodenwertsteigerungen.

Mit Ausnahme des Letztgenannten weisen diese Motive darauf hin, daß im Kalkül der Investoren Gesichtspunkte dominieren, die durch die Vergleichsmietenregelung vermutlich nur wenig beeinträchtigt werden. Anders, wenn Wohnungseigentum als spekulative Kapitalanlage gehalten wird, d. h. in Spekulation auf Renten, die in einem nichtregulierten Wohnungsmarkt entweder unmittelbar abgeschöpft oder dadurch realisiert werden können, daß die Wohnung einer anderen Nutzungsart zugeführt wird.

In diesem Fall wird durch den Kündigungsschutz für Mieter eine Rentenabschöpfung verhindert oder erschwert. Was die Vergleichsmiete angeht, so muß man differenzieren. Eine Lagerente, z. B. aufgrund einer Verbesserung des Wohnumfeldes, kann auch in einem Vergleichsmietensystem allgemein durchgesetzt werden, wenn auch verzögert, sofern der auslösende Faktor (hier das Wohnumfeld) in den Vergleichsmaßstab eingeht. Dies gilt nicht für Lagerrenten, die an eine andere Nutzungsart als die Wohnungsnutzung gebunden sind. Sobald es beispielsweise rentabel wird, Wohnungen in bestimmten Lagen in Büroräume umzuwandeln, behindert der Kündigungsschutz die Marktanpassung bzw. räumt den Mietern die Möglichkeit ein, einen Teil der Rente abzuschöpfen.

Dies führt uns zu dem Schluß, daß eine Liberalisierung des Mietwohnungsmarktes im Sinne einer Lockerung des Kündigungsschutzes für Mieter das spekulative Investitionsmotiv stärken würde. Dies würde vermutlich zu einer beschleunigten Veränderung der Stadtstrukturen führen; eine Erhöhung des Mietwohnungsangebotes läßt sich damit aber nicht begründen.

II.

Eine andere Argumentationslinie lautet, daß ein liberalisiertes Mietrecht den Kündigungsschutz für Mieter nicht aufheben, vielmehr den gesetzlichen Kündigungsschutz durch einen vertraglich vereinbarten ersetzen würde. Diese These ist insofern realistisch, als sie nicht auf

den Auktionsmarkt, sondern auf das Modell kooperativer Verträge Bezug nimmt und damit bereits institutionelle Regelungen voraussetzt, die explizit oder implizit eine *Ausschaltung* des Preismechanismus zum Inhalt haben.

An die Stelle eines gesetzlichen Kündigungsschutzes könnte also eine Vereinbarung zwischen Vermieter und Mieter darüber treten, daß der Vermieter für einen bestimmten Zeitraum oder auf Dauer auf die Realisierung noch nicht voraussehbarer besonderer Profitancen aus dem Mietobjekt verzichtet und der Mieter dafür eine entsprechend höhere Miete entrichtet. Ein solcher Kontrakt könnte *implizit* abgeschlossen werden (d. h. bei Verletzung drohten nicht rechtliche Sanktionen, sondern ökonomische Sanktionen über den Markt), sofern der „good will“ des Vermieters auf dem Mietwohnungsmarkt eine Rolle spielt. Da aber mit einer Verletzung dieser Vereinbarung die Beziehung beendet wäre, der Mieter selbst also keine Möglichkeit mehr zu ökonomischen Sanktionen hätte, müßte ein solcher Kontrakt auch *explizit*, also rechtsverbindlich abgeschlossen werden.

Das Argument zugunsten dieser vertraglichen Lösung lautet nun, daß ein Mieter den Kündigungsschutz nur in dem Maße in Anspruch nehmen wird, wie es die Kosten wert ist. Beim gesetzlichen Kündigungsschutz dagegen, der jedem Mieter zusteht, zahle der Mieter möglicherweise für etwas, was er gar nicht will. Auf der Grundlage des individualistischen Prinzips muß dies eine ineffiziente Lösung sein⁵.

Wenn wir nicht wieder auf den Auktionsmarkt Bezug nehmen wollen, ist die Sache indessen nicht so einfach. Ein Vergleich vertraglicher oder gesetzlicher Regelungen des Mieterschutzes muß vor allem der Frage nachgehen, in welchem Maße es zu einer nachträglichen Umgehung getroffener Vereinbarungen oder gesetzter Regeln kommt.

Zunächst darf nicht übersehen werden, daß auch ein vertraglicher Kündigungsschutz durch unangemessene Mieterhöhungen umgangen werden kann. Der vertragliche Kündigungsschutz bedarf deshalb — wie der gesetzliche — einer Absicherung über den Preis. Was tritt aber an die Stelle der Vergleichsmietenregelung? Will man nicht die staatliche Preisaufsicht durch die Hintertür wieder einführen, so bleiben nur vergleichsweise starre Regelungen, wie eine Mietindexierung oder der vorab vereinbarte Festpreis (Staffelmiete). Wie die aktuelle Diskussion zur Staffelmiete, insbesondere die kritische Haltung der Wohnungswirtschaft gegenüber diesem Instrument zeigt, ist die Eignung solcher Regelungen zur Reduktion von Unsicherheit begrenzt. Denn die Entscheidungslast wird allein der Gegenwart zugewiesen.

⁵ *Eekhoff* (1981), 67.

Andererseits sind vertragliche Regelungen, die dem Vermieter mehr Spielraum für künftige Preisänderungen lassen, dem Mieter aber die Gewähr geben, daß opportunistisches Verhalten ausgeschlossen bleibt, nicht unproblematisch⁶. Da sich die Mieter auf einen impliziten Kontrakt nicht verlassen können, müßten mögliche Optionen genau spezifiziert und die Folgen bei Vertragsverletzung vertraglich festgelegt werden. Die hohen Kosten solcher Verträge sowie die Kosten der Rechtsmittel bei Vertragsverletzung lassen vermuten, daß generell bei Langfristverträgen zur Vermeidung von opportunistischem Verhalten Regelungen mit *Preisrigidität* vorgezogen werden.

Die Gefahr, daß ein vertraglich vereinbarter Kündigungsschutz nachträglich gebrochen wird, ist besonders dann groß, wenn dadurch die Aneignung hoher Renten oder Quasirenten möglich wird. In solchen Fällen wird sich deshalb das Institut des Wohnungseigentums gegenüber dem langfristigen Mietvertrag (mit Kündigungsschutz) durchsetzen. Der Trend der Substitution von Mietwohnungen durch Eigentumswohnungen in den Ballungszentren findet hierin eine rationale Begründung. Im übrigen erhält auch bei vertraglichem Kündigungsschutz eine Konvention wie die Vergleichsmiete ihren Sinn, durch die dem Mieter signalisiert wird, daß eine Mieterhöhung nicht opportunistisches Verhalten zu seinen Lasten bedeutet.

Literatur

- Eckhoff, J.* (1981), Zur Kontroverse um die ökonomischen Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 137, 62 - 77.
- Klein/Crawford/Alchian* (1978), Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law and Economics* 21, 297 - 326.
- Mackscheidt, K.* (1982), Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 102, 113 - 134.

⁶ *Klein/Crawford/Alchian* (1978), 302 ff.